



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

Curso de Graduação em Direito

GUILHERME MUNIZ ALVES

**RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ESTADO EM DÉBITOS  
TRABALHISTAS EM CONTRATAÇÕES EFETUADAS NO ÂMBITO DO  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

BRASÍLIA

2015

Guilherme Muniz Alves

***Responsabilidade subsidiária do Estado em débitos trabalhista em contratações efetuadas no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida***

Trabalho de conclusão de curso apresentado como exigência parcial para obtenção do grau de bacharelado em Direito, na Universidade de Brasília, sob orientação da Prof. Renata Queiroz Dutra - Doutoranda

BRASÍLIA

2015

Guilherme Muniz Alves

***Responsabilidade subsidiária do Estado em débitos trabalhista em contratações efetuadas no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida***

Trabalho de conclusão de curso apresentado como exigência parcial para obtenção do grau de bacharelado em Direito, na Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Renata Queiroz Dutra

Data da defesa: 08 de Julho de 2015

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Renata Queiroz Dutra

Doutoranda pela Universidade de Brasília

---

Lara Parreira de Faria Borges

Mestre pela Universidade de Brasília

---

Raissa Roussenq Alves

Mestranda pela Universidade de Brasília

## RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar, através de uma abordagem interdisciplinar embasada na análise de diplomas legais, doutrina e jurisprudência, a viabilidade e a natureza jurídica da atribuição de responsabilidade subsidiária ao Estado em caso de inadimplemento de obrigações trabalhistas pelo prestador de serviços em contratos de terceirização efetuados no âmbito do programa governamental de habitações Minha Casa Minha Vida.

**Palavras-chave:** Minha Casa Minha Vida. Terceirização. Responsabilidade Subsidiária da Administração.

## ABSTRACT

This work aims to analyze, through an interdisciplinary approach grounded on the analysis of legislation, doctrine and jurisprudence, the viability and the legal nature of the assignment of subsidiary state liability in case of breach of labor obligations by the service provider in outsourcing contracts made under the government housing program “Minha Casa Minha Vida”.

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO 1: ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA</b>	<b>5</b>
1.1. Déficit habitacional e políticas públicas	5
1.2. Programa minha casa minha vida	10
1.3. Direitos fundamentais: direitos sociais à moradia e ao trabalho	16
<b>CAPÍTULO 2: PANORAMA DOUTRINÁRIO</b>	<b>20</b>
2.1. Terceirização	20
2.2. Súmula 331 do TST	27
2.3. Lei 8666/93 e ADC 16	29
2.4. Contrato de empreitada e a Oj 191 do TST	31
<b>CAPÍTULO 3: ANÁLISE DE CASO</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>46</b>

## INTRODUÇÃO

A diminuição do déficit habitacional é um dos grandes desafios públicos atuais, mormente em se tratando de áreas urbanas. De acordo com uma pesquisa divulgada em 2008 pela Fundação João Pinheiro<sup>1</sup>, o déficit habitacional brasileiro era de 7 milhões de unidades residenciais, concentrado em 90% na população de baixa renda. Tal problema, por ser altamente dependente de políticas, tem sido alvo de medidas governamentais desde o século XX, porém com poucos resultados efetivos.

Em face desse aumento no déficit de habitações, foi criado em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida através da Lei nº 11.977/09 com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda de até dez salários mínimos. Com resultados aparentemente satisfatórios no que concerne ao número de contratos firmados para a construção de moradias, sob a ótica trabalhista o programa tem apresentado problemas, visto que seu utiliza de um modo de flexibilização da relação de trabalho para a construção das moradias vastamente criticado pela doutrina trabalhista, a terceirização.

Com seu surgimento atrelado ao modelo de produção *toyotista*, sob a ótica empresarial, a terceirização surgiu como meio de organização da produção com alocação eficiente de recursos conforme a demanda, estando incluído nessa dinâmica a mão de obra do trabalhador, que passa a ser utilizada somente quando necessária. No entanto, por mais que o empresário considere a terceirização como um fenômeno de inovação organizacional, para os trabalhadores ela corresponde a uma maior instabilidade e a precariedade da relação de emprego<sup>2</sup>.

Analisando o fenômeno da terceirização como um possível redirecionamento das tendências de proteção ao trabalhador<sup>3</sup>, infere-se que a

---

1 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil em 2007. Relatórios de pesquisa, Belo Horizonte, 2007

2 DAU, Denise Motta. A expansão da terceirização no Brasil e a estratégia da CUT de enfrentamento à precarização do trabalho

3 DELGADO, Gabriela Neves. Direito Fundamental ao Trabalho Digno. Op. Cit., p. 197.

jurisprudência trabalhista caminhou em direção à regulamentação da prática de intermediação de mão de obra nos diversos setores do país, abrindo espaço para sua utilização inclusive no setor público, onde tem sido utilizado como um dos principais meios de se fraudar as garantias trabalhistas.

Tendo em vista tais fatos, o presente trabalho analisará a natureza jurídica dos contratos de trabalho efetuados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Posteriormente, passará para à análise da viabilidade da atribuição de responsabilidade subsidiária ao Estado em caso de inadimplemento de obrigações trabalhistas pelo prestador de serviços em contratos de terceirização efetuados no âmbito do programa, enfocando na correta implementação do programa como meio de efetivação dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho digno.

A pesquisa é composta por três capítulos, ordenadas da forma a seguir disposta. No primeiro capítulo será abordado a questão do déficit habitacional brasileiro, a atuação estatal com relação ao tema ao longo dos anos, a criação do Programa Minha Casa Minha Vida e como esses tópicos estão relacionados ao atual paradigma de valorização dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho. No segundo capítulo será feita uma análise do fenômeno da terceirização através da legislação, doutrina e jurisprudências pertinentes ao tema. Por fim, no último capítulo será feito uma análise de caso de uma decisão do Tribunal Superior do Trabalho representando o entendimento pacificado do tribunal quanto a responsabilização subsidiária do Estado por créditos trabalhistas em contratos efetuados no PMCMV.

# **CAPÍTULO 1: ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

## **1.1. Déficit habitacional e políticas públicas**

A diminuição do déficit de habitações brasileiro é um dos grandes desafios públicos atuais, especialmente se tratando de áreas urbanas que, em sua maioria, cresceram à margem de um planejamento e que possuem como característica marcante a baixa ou nula infraestrutura. O acesso à moradia sempre foi um dos objetivos das famílias brasileiras e desde o início do século XX o governo atua em maior intensidade através de políticas públicas que almejam prover à população a possibilidade de adquirir sua unidade domiciliar.

Elaborado com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2012), uma pesquisa divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>4</sup> demonstrou que o déficit habitacional dos domicílios brasileiros era de 8,53% no ano de 2012, representando 5,24 milhões de moradias. Dessa forma, estima-se que cerca de 5,24 milhões de famílias viviam em condições inadequadas de moradia. Importante ressaltar que de acordo com o Censo Demográfico de 2010<sup>5</sup> 16 milhões de brasileiros se encontravam em condições de extrema pobreza, com condições mínimas de salubridade e saneamento.

Por se concentrar na população de baixíssima renda, tal problema é altamente dependente de políticas públicas. De acordo com Relatórios do Banco Mundial<sup>6</sup> a facilitação para os mercados privados de habitação é o melhor formato para uma política habitacional. Sobre o mesmo tema, a Agência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - UN Habitat - entende que esta atribuição não precisa ser oferecida exclusivamente pelo Estado, mas deve haver uma sinergia

---

4 NETO, Vicente Correia Lima; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. Nota Técnica: Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). P.10

5 OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto. Indicadores Sociais Municipais - Censo demográfico de 2010

6 WORLD BANK, 1993 apud WERNA, 2001



deste com a iniciativa privada como base para tentar solucionar a questão habitacional.

Historicamente o governo brasileiro tem investido em políticas públicas habitacionais através de diferentes medidas como a Lei do Inquilinato e a Fundação Casa Popular, implementadas em 1942 e 1946 respectivamente, ações pontuais que pouco contribuíram para evitar o agravamento do déficit habitacional urbano.

Inicialmente, importante uma breve análise do conceito de política pública. Diferentes conceitos de políticas públicas são encontrados na literatura especializada. De acordo com Rua<sup>7</sup>, políticas públicas são o conjunto de decisões obrigatórias traduzidas em ações concretas, de acordo com uma hierarquia de valores e preferências estrategicamente selecionadas pelos gestores. Segundo Galvão (apud Santos, 2008)<sup>8</sup>, política pública pode ser entendida como um curso de ação do estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses, mas sempre tendo em vista os anseios da sociedade.

Por sua vez, Saraiva<sup>9</sup> conceitua política pública como um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade social. Para esse autor, políticas públicas possuem quatro características inerentes:

Institucionalidade: uma política pública, ao ser elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente instituída, passa a ser coletivamente vinculante na esfera social de sua competência;

Decisoriedade: um conjunto de decisões relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;

---

<sup>7</sup> RUA, D G, M. Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a La Gerencia Social em Brasil. Banco Interamericano Para o Desenvolvimento Social – INDES, 1997

<sup>8</sup> SANTOS, Fernando Ribeiro dos. O emprego da análise de stakeholders em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do Campus da Universidade de Brasília. [Distrito Federal] 2008

<sup>9</sup> SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. Políticas públicas - coletânea Org. de Enrique Saraiva e Elizabeth Ferrarezi. Brasília. ENAP, 2006.

Comportamentalidade: ao implicar em ação ou inação, ainda que seja uma política em curso de ação, e não apenas uma decisão singular; e

Causalidade: os resultados dessas ações passam a exercer seus efeitos no sistema político e social.

Já Giovanni<sup>10</sup> aborda o conceito subjetivo de políticas públicas. Em suas palavras:

*[...] as estruturas elementares [de políticas públicas] resultam, no fundo, de uma combinação entre um olhar subjetivo do observador que, em função de seus próprios valores, seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura.*

Portanto, trata-se de uma decisão política que ocorre em um cenário de conflito de interesses, barganhas e jogos de poder, em que normalmente existem várias alternativas de solução para determinado problema, podendo haver mais de uma formulação para uma mesma política.

Diante do exposto, percebe-se claramente que promover o bem estar das classes menos favorecidas é evidentemente uma política pública, com finalidade de promoção social e busca de um interesse coletivo, conforme afirma Maria Tereza Fonseca Dias<sup>11</sup>. Ainda segundo a autora, a ideia de juricidade das políticas públicas, parte do pressuposto de que a legitimidade do Estado passa a fundar-se não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas.

A intervenção estatal por intermédio de políticas públicas no setor habitacional se deu principalmente a partir de 1930. Antes desse período, a economia baseava-se unicamente no setor agroexportador e a precariedade habitacional já atingia a população mais pobre, que não possuía qualquer segurança jurídica na situação de possuidores das glebas, cortiços ou favelas que habitavam.

---

<sup>10</sup> GIOVANNI, G. di. As estruturas elementares das políticas públicas. NEPP - Cadernos de pesquisa. N. 82, 2009.

<sup>11</sup>DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas Públicas e terceiro setor. In: FORTINI, Cristina, Julio Cesar dos Santos DIAS. Maria Tereza Fonseca (Org). Políticas Publicas possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum. Belo Horizonte: Fórum. 2008.p. 286.

Diferentemente do que ocorreu nos países de primeiro mundo, o processo de urbanização no Brasil foi excessivamente rápido e não se fez acompanhar de um tratamento adequado das cidades (VILLAÇA, 1986)<sup>12</sup>. Nos grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro, se proliferavam cortiços insalubres, que logo vinham acompanhados de epidemias e pestes. Como solução, o governo adotava a estratégia de demolição e posterior construção de submoradias nas periferias. Nesse período, diversas regulamentações sobre os cortiços foram feitas com o propósito de controlar as epidemias, mas muitas vezes tais regulamentações não passavam de proteções de valores imobiliários, tendo em vista o alto valor das áreas centrais.

A partir da década de 1930, com o investimento no processo de industrialização ocorre concomitantemente um investimento em infraestrutura urbana e regional, reforçando o fluxo migratório campo-cidade e a regulamentação do trabalho urbano. Durante essa época foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais que beneficiavam determinadas categorias profissionais.

Entre 1964 e 1986 consolida-se o padrão de procura de moradia nas metrópoles, apoiados por leis modernas de construção e ocupação do solo, associado ao crescimento ilegal de favelas, uma vez que até mesmo os trabalhadores pertencentes ao setor secundário são excluídos do mercado imobiliário privado.

Tal quadro, somado a uma economia com elevadas taxas de inflação e de desemprego impulsiona o Governo Federal a implementar programas habitacionais de maior vulto. Criou-se então mediante a Lei nº4.380, de 21 de agosto de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que apresentava características distintas das iniciativas habitacionais até então tentadas pelo poder público. O SFH atuava através do Banco Nacional da Habitação e possuía como objetivo possibilitar o acesso da população ao crédito imobiliário.

Entre 1964 e 1986, aproximadamente 4,4 milhões de unidades foram financiadas pelo SFH. De 1960 a 1985, foram incrementadas 16,6 milhões de

---

<sup>12</sup> VILLAÇA. F. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.

unidades ao estoque de moradias urbanas, sofrendo uma queda no crescimento somente a partir da crise econômica dos anos 80.

O período de 1986 a 1994 apresentou mudanças significativas para o setor habitacional. Com a extinção do BNH se dá o início de um novo período com a dispersão de suas funções por inúmeros órgãos: a CEF passa a atuar como órgão operador do FGTS e gerenciador do SFH, e o Banco Central do Brasil – BCB, passa a ter a função de regulamentar as aplicações dos depósitos de poupança e a fiscalizar o SFH. O comando da questão habitacional passa por constantes alterações, passando pelo Ministério do Interior, Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério do Bem-Estar Social, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR e, atualmente, cabendo ao Ministério das Cidades a gestão das políticas habitacionais (VILLAÇA, 1986)<sup>13</sup>.

A promulgação da Constituição de 1988, expressão do Estado Democrático de Direito no Brasil, representou o marco de um novo momento no processo democrático e de reforma urbana. Com a aprovação de direitos civis, iniciou-se um impulso à participação social na gestão das políticas públicas através da criação de conselhos em várias áreas da política social. O texto constitucional foi uma referência para movimentos posteriores, influenciando de forma determinante as políticas urbanas que foram implementadas pelos Estados posteriormente.

Outra face do processo de democratização se deu através dos movimentos sociais, sujeitos políticos de luta pela moradia, que, segundo Gohn<sup>14</sup>, são entendidos como as ações coletivas organizadas pelas classes populares em prol de melhores condições de vida urbana e de acesso à habitação, ao uso do solo, aos serviços e equipamentos de consumo coletivo. Como exemplos de movimentos sociais podemos citar a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

A iniciativa popular é um instrumento de viabilização da participação direta da sociedade. Esta aperfeiçoa os mecanismos de representação política ao

---

<sup>13</sup> VILLAÇA. F. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.

<sup>14</sup> GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Loyola, 1991.

entrar na cena pública e apresentar propostas de interesse da população, reivindicando direitos sociais e melhores condições de vida.

Uma das conquistas mais recentes na luta pela reforma urbana foi a aprovação do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição de 88 e define as diretrizes gerais da política urbana, voltada a garantir o direito a cidades sustentáveis, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade e o desenvolvimento de gestões democráticas.

As ações e as conquistas no âmbito do Estado pelos movimentos populares urbanos indicam que estas possuem um papel imprescindível na democratização brasileira, interferindo nas políticas públicas por meio de propostas de programas e mecanismos de negociação e pressão, abrindo espaço na esfera pública para a participação das classes populares.

Entretanto, apesar dos avanços gradativos da legislação brasileira na proteção aos interesses de pessoas em condição mais vulnerável, a consequente concentração do déficit habitacional na população de baixa renda motivou, em 2009, a criação do maior programa habitacional já implementado, O Programa Minha Casa Minha Vida, política pública implementada pelo Ministério das Cidades e executada pela Caixa Econômica Federal.

## **1.2. Programa minha casa minha vida**

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, regulamentado pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009 e transformado na lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com alterações posteriores.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Presidência da República [Portal]. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2011b. Disponível em: . Acesso em junho de 2015

Segundo o próprio Governo Federal, O PMCMV tem como objetivo a criação de mecanismos de incentivo à produção e a aquisição de novas unidades habitacionais para a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. O mencionado programa compreende dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. Ademais, o programa possuía como objetivo impulsionar a economia do país através do crescimento do ramo da construção civil, gerando uma maior circulação de dinheiro e aumento das oportunidades de emprego.

O PMCMV já teve concretizada duas fases distintas e atualmente o governo estuda a implementação da 3ª fase, sendo que a 2ª e 3ª fases são adaptações que buscam essencialmente o aumento do número de habitações construídas e o aumento de pessoas elegíveis a participar do programa.

Em sua primeira fase o programa foi dividido em duas faixas de atuação: uma entre 0 e 3 salários mínimos e a outra entre 3 e 10 salários.

Faixa de 0 a 3 salários mínimos: Utilizando as informações de um cadastro único, (CADÚNICO), Estados e Municípios realizam cadastramento de demanda e indicam famílias para seleção após triagem. As construtoras apresentam projetos às superintendências regionais da CEF que, após análise, contrata a operação, sendo responsável pelo acompanhamento da execução da obra pela construtora, pela liberação de recursos conforme o cronograma e pela comercialização do empreendimento após sua conclusão.



Figura 1: Fluxo Operacional MCMV - Faixa 0-3 (fonte: cartilha MCMV1, Caixa Econômica Federal, 2009)

Faixa de 3 a 10 salários mínimos: Conforme as metas definidas pelo Ministério das Cidades, a União e o Fundo de Garantia Pelo Tempo de Serviço alocam capital nas diferentes cidades do território nacional. Após, construtoras e incorporadoras apresentam projetos às superintendências regionais da CEF que realiza uma pré-análise da elegibilidade do empreendimento. Com a comprovação da comercialização mínima exigida (30% das unidades ou 20% das unidades financiadas pela Caixa), é assinado o Contrato de Financiamento à Produção. A

liberação dos recursos se dá conforme o cronograma da obra e somente após vistorias mensais dos engenheiros da Caixa Econômica para verificar o avanço físico do empreendimento. Concluídas a obra, a construtora entrega as unidades aos mutuários.

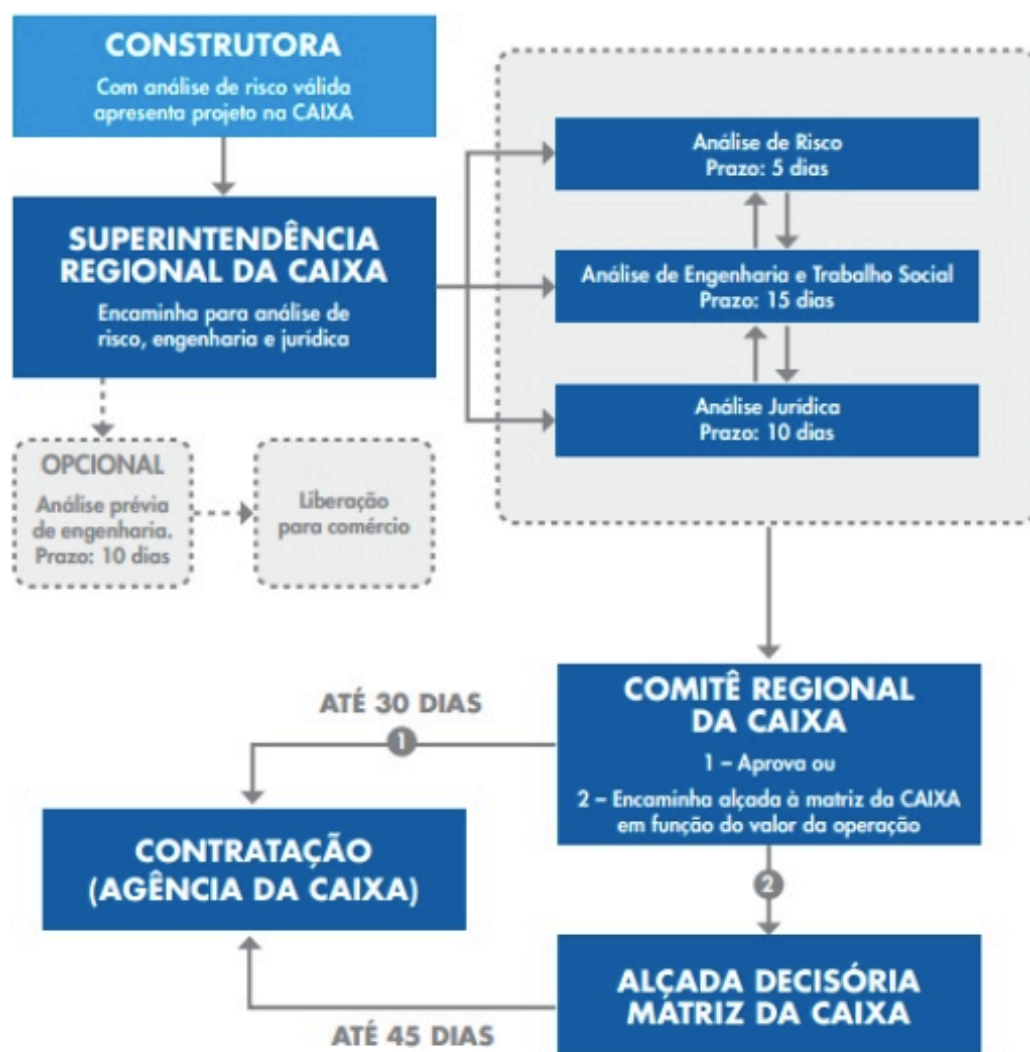


Figura 2: Fluxo operacional MCMV - faixa 3-10 (fonte: Cartilha MCMV1, Caixa Econômica Federal, 2009)

Em sua segunda fase do programa, o fluxo operacional foi mantido, sendo alterado a faixa de renda elegível, agora não mais por salários mínimos, mas por valores absolutos em reais, o número total de unidades residenciais a serem contratadas e a qualidade das moradias construídas, que tiveram seus valores máximos elevados.



As duas fases do programa obtiveram resultados satisfatórios no número de contratações, com 1.005 milhões de residências contratadas na primeira fase e atingindo 3.389 milhões em 30 de abril de 2014, conforme informações divulgadas pela Caixa Econômica Federal<sup>16</sup>. Entretanto, a distância entre o número de habitações contratadas e o número de habitações efetivamente entregues é muito grande, demonstrando um grande atraso nas obras, conforme demonstra o gráfico a seguir:

### Total de unidades entregues até 30/04/2014

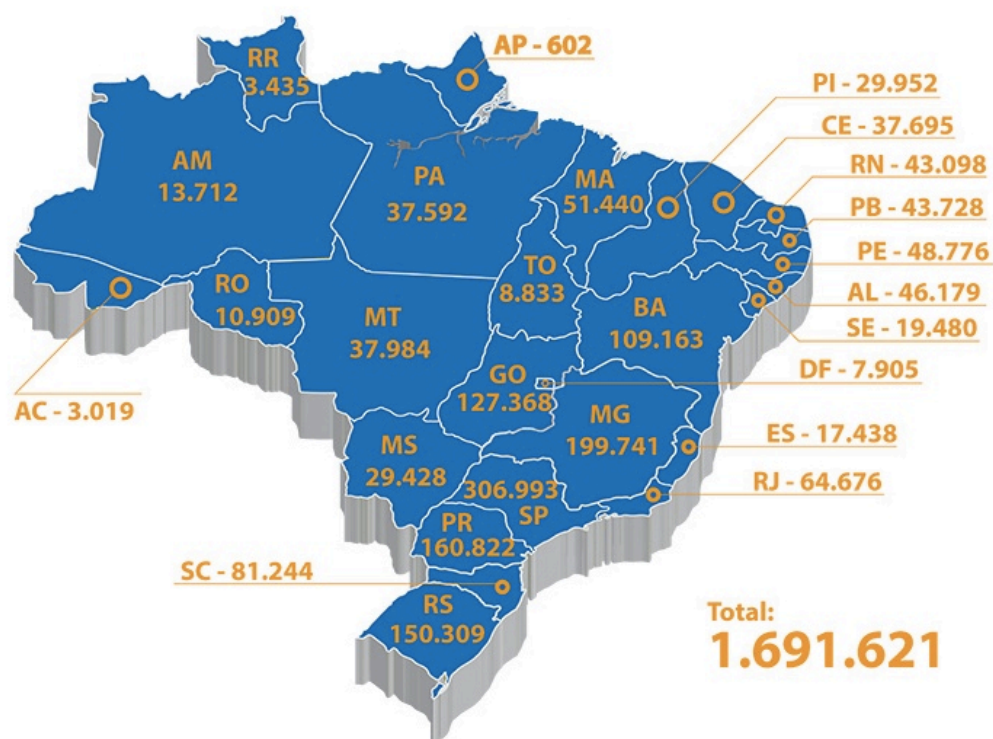


Figura 3: Total de unidades entregues - MCMV1 (fonte:Caixa Econômica Federal)

Quanto ao objetivo secundário do programa de fomento da construção civil e a geração de emprego, o estudo Políticas Permanentes de Habitação realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) afirmou que o MCMV em 5 anos foi responsável pela abertura de 1,2 milhões de novos postos de trabalho e incrementou a arrecadação tributária de R\$ 17,8 bilhões em tributos diretamente

<sup>16</sup> <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=904>. Acesso em junho de 2015

aplicados na construção civil, demonstrando, aparentemente, uma importante atuação do programa nesses quesitos. Nesse sentido corroboram os seguintes gráficos:

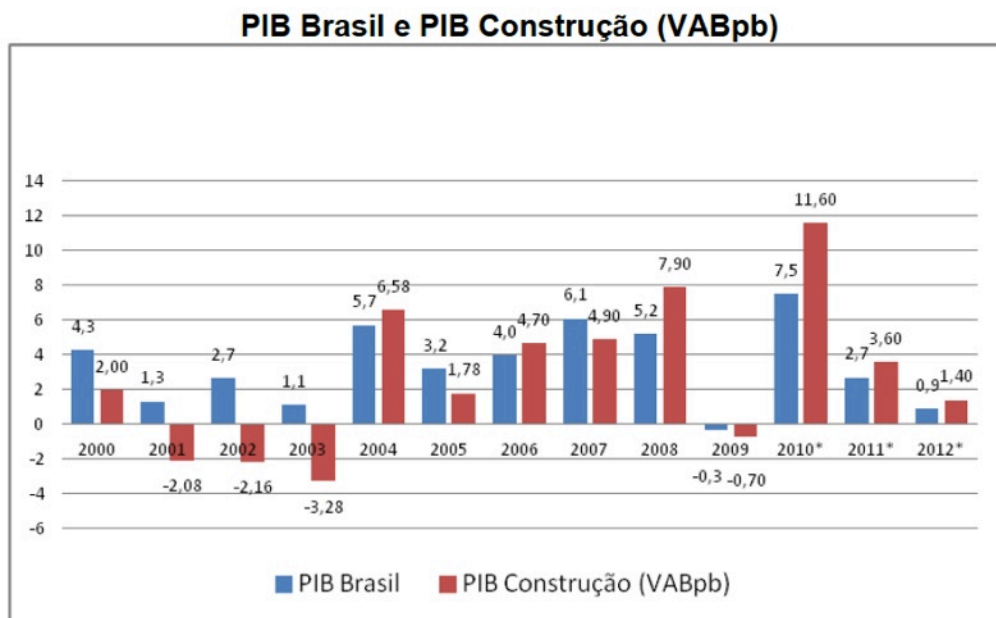


Figura 4: PIB Brasil x PIB Construção (fonte: IBGE,PNAD)

Número de Ocupados na Construção segundo a posição na ocupação Brasil 2009-2011				
Posição na ocupação	2009	2011	Variação (%)	Participação (%)
<b>Total</b>				
Empregado com carteira	1.971.110	2.458.856	24,7	31,5
Empregado sem carteira	1.588.273	1.722.965	8,5	22,0
Funcionário Público Estatutário	18.554	15.210	-18,0	0,2
Conta Própria	2.749.275	3.240.631	17,9	41,5
Empregador	393.743	221.946	-43,6	2,8
Trabalhador na Construção para o próprio uso	102.339	106.937	4,5	1,4
Não remunerado	55.398	47.526	-14,2	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>6.878.692</b>	<b>7.814.371</b>	<b>13,6</b>	<b>100,0</b>

Figura 5: Número de ocupados na construção civil (fonte:IBGE,PNAD)

Portanto, os números do Programa Minha Casa Minha Vida como política pública tem se demonstrado como importante colaborador na efetivação do direito fundamental à moradia, conforme recepcionado pela Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000 em seu art.6º.

No entanto, a arquitetura da política pública de concretização do direito à moradia tem se dado de forma a colocar em risco a proteção, pelo Estado, de outro direito fundamental de igual relevância, o direito fundamental ao trabalho e ao trabalho digno, princípio inserido dentro do princípio maior da dignidade da pessoa humana, questão que será demonstrada e analisada adiante.

### **1.3. Direitos fundamentais: direitos sociais à moradia e ao trabalho**

Os direitos humanos fundamentais se constituem em garantias que viabilizam a inclusão do ser humano na sociedade, sua vida digna e outros elementos sem os quais não se pode pensar em desenvolvimento das sociedades democráticas<sup>17</sup>. Se diferenciam dos direitos humanos, pois estes não dependem de vinculação a determinada ordem constitucional para serem reconhecidos.

Já de acordo com Bulos<sup>18</sup>, os Direitos Fundamentais são um conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos inerentes à soberania popular, os quais garantem uma convivência pacífica em sociedade e tem como objetivo a proteção da dignidade humana.

Através da evolução histórica, os direitos fundamentais foram reconhecidos de forma progressiva, sendo produto de lutas políticas e dependentes de fatores temporais e sociais. São considerados indispensáveis à pessoa humana, não bastando ao Estado reconhecê-los, mas tendo como obrigação concretizá-los e e incorporá-los à vida social.

Para fins didáticos, os doutrinadores dividiram os direitos humanos em 3 gerações, apesar de todos eles formarem um único sistema. Destacaremos nesse trabalho as duas primeiras gerações. São chamados de direitos fundamentais de

---

<sup>17</sup> BITTAR, Eduardo C. B. Direitos Fundamentais. *In Comentários à Constituição Federal de 1988.* Coordenadores científicos Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber Moura Angra. R.J.: Forense, 2009. p. 51. Tal conceito também é adotado por Ingo Wolfgang Sarlet em *A Eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009. p. 30

<sup>18</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. P.515.

primeira dimensão ou clássicos os direitos civis e políticos decorrentes das revoluções liberais, sendo denominados como liberdades públicas negativas, pois definem situações em que o Estado deve abster-se de interferir na vida em sociedade e na do cidadão, protegendo a liberdade do cidadão.

O desenvolvimento econômico posterior com o advento da revolução industrial não foi acompanhado por uma melhora na qualidade de vida da população não detentora do poder econômico, gerando grandes movimentos reivindicatórios da classe operária. Percebendo-se a insuficiência da construção de imposição de limites ao Estado, surgem os direitos econômicos, sociais e culturais, os chamados direitos de igualdade ou de segunda dimensão visando a redução de desigualdades entre os seres humanos.

A segunda Grande Guerra Mundial foi o marco histórico de transformação para a segunda dimensão. Surgindo como uma resposta aos horrores da guerra, se materializa na aprovação da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e em sua proposta de direitos inerentes à pessoa humana que passam a ser considerados universais, indivisíveis e de observância obrigatória do Estado, tornando obrigatória a mudança da postura até então inerte do Estado.

Tal postura é reafirmada pela criação dos sistemas de proteção aos direitos humanos, composto pela ONU, pela Corte Internacional de Justiça e pelos sistemas regionais de proteção, como a Corte Europeia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>19</sup>.

A nova concepção de direitos humanos foi acolhida pela Carta magna de 1988 que acolheu o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil.

Inserido nesse contexto, o direito à moradia foi incluído pela Emenda Constitucional n. 26/2000 como direito social básico e é previsto no art. 6º da Constituição Federal que disciplina que todos os cidadãos têm direito a educação, a saúde, a trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados e o direito a alimentação.

---

<sup>19</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**

Já o valor social do trabalho foi abraçado pela Constituição de 1988 em seu art.1º, IV, sendo os direitos sociais dispostos no capítulo II do título II - Direitos e Garantias Fundamentais. Ademais, o tema também é abordado no art. 6º do texto, que prevê o trabalho como direito social fundamental, no art. 7º, que dispõe os direitos trabalhistas e no art. 170, que afirma ser a valorização do trabalho humano um fundamento da ordem econômica.

Através da positivação dos direitos sociais na Constituição, o Brasil confirma o princípio da dignidade da pessoa humana como critério basilar do Estado e firma o compromisso de proteção aos indivíduos hipossuficientes através de políticas públicas que assegurem igualdade entre seus cidadãos.

Consolidada a importância da dignidade humana no texto constitucional, positivado no art. 1º, inciso III, o Direito do Trabalho a desenvolveu para criar um princípio próprio, denominado de princípio do trabalho digno.

Delgado<sup>20</sup> explana sobre o direito universal ao trabalho digno no Estado Democrático de Direito da seguinte forma:

*Não há como se concretizar o direito à vida digna se o homem não for livre e tiver acesso ao direito fundamental ao trabalho também digno. Da mesma forma, não há possibilidade real do exercício do trabalho digno se não houver verdadeira preservação do direito fundamental à vida humana digna*

Segundo a autora, onde o direito ao trabalho não for minimamente assegurado, não haverá dignidade humana, pois é mediante o trabalho que o homem encontra sentido pela vida, não fazendo sentido se falar em respeito à dignidade humana em um Estado Constitucional Democrático se não há vida digna e saudável proporcionada pelo trabalho digno.

No entanto, a realidade brasileira é contraditória, tendo em vista que apesar da crescente relevância do tema, não observamos a efetiva concretização dos direitos sociais positivados no texto constitucional. Conforme visto anteriormente, o Programa Minha Casa Minha Vida, em uma análise superficial, tem demonstrado através de seus resultados ser um importante mecanismo de apoio a

---

<sup>20</sup> DELGADO, Gabriela Neves. Direito Fundamental ao Trabalho Digno. São Paulo: LTr, 2006, p. 207

concretização dos direitos sociais positivados. Entretanto, não é possível deixar de deslumbrar que o programa enquanto política pública tem falhado recorrentemente ao garantir a efetivação de um direito através de violações a outro direito de igual importância.

Em uma pesquisa rápida em meios de notícias, saltam aos olhos problemas no campo do Direito como a construção de moradias em péssimas condições ou em locais com nenhum infra estrutura, denúncias de trabalho escravo, acidentes de trabalho ou problemas contratuais entre trabalhadores e empresas participantes do programa<sup>21</sup>.

Enfocando na área trabalhista, através de pesquisa de jurisprudência no site do Tribunal Superior do Trabalho, mil e sete resultados são encontrados para o termo “minha casa minha vida”, número elevado se considerarmos o curto período decorrido desde a implementação do programa e a morosidade do sistema judicial brasileiro.

Em um universo de diversas questões relevantes para os direitos fundamentais, um tema que se destaca por sua singularidade e por sua marcante divergência jurisprudencial entre os tribunais de primeira instância e os tribunais superiores é a existência ou não de responsabilidade subsidiária do Estado em débitos trabalhistas decorrentes de inadimplência em ações envolvendo trabalhadores e empresas contratadas dentro do âmbito do PMCMV.

Passaremos então a análise desse tema que será feita através do levantamento dos principais pontos segundo a doutrina e, posteriormente, por meio de uma análise de caso para observarmos como tem sido o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho com relação ao tema.

---

<sup>21</sup> [http://reporterbrasil.org.br/busca/?search\\_query=minha+casa+minha+vida&wpas=1](http://reporterbrasil.org.br/busca/?search_query=minha+casa+minha+vida&wpas=1) Acesso em junho de 2015

## CAPÍTULO 2: PANORAMA DOUTRINÁRIO

### 2.1. Terceirização

Um dos fenômenos mais debatidos, pesquisados e divulgados recentemente na área do direito do trabalho é o fenômeno da terceirização, devido a sua importância para o atual padrão de acumulação adotado pelas empresas. A problemática já se inicia na própria definição do conceito, seja na demarcação dos limites e conteúdos da sua regulação ou na apreensão de suas características enquanto fenômeno social.

Com a descentralização das etapas da produção, passou-se então a vigorar um modelo denominado de “*toyotismo*”, que consiste em um padrão horizontal de produção com comando único criado no Japão pelo engenheiro Taiichi Ohno após a 2ª Guerra Mundial. Ao contrário do modelo anterior denominado de *fordismo* que estocava o excesso de produção, o *toyotismo* flexibilizava a produção, sendo produzido somente o demandado, de modo a reduzir ao máximo o estoque a fim de obter a melhor qualidade e o maior lucro. Abandonou-se a estrutura vertical substituindo-a pela estrutura horizontal de concentração das forças produtivas da empresa em sua atividade principal, ocasionando a subcontratação e, conseqüentemente, a terceirização de atividades-meio<sup>22</sup>.

No Brasil, o modelo de produção toyotista começou a ser implementado a partir do início da década de 1970 e somente a partir desse período começou a ganhar contornos a legislação referente à terceirização de serviços no segmento privado da economia.

Em síntese, a terceirização pode ser definida como sendo a transferência de parte da atividade de uma empresa para outra organização mais especializada, por ela contratada, com o intuito de melhorar o desempenho empresarial. Portanto,

---

<sup>22</sup> DRUCK, Maria da Graça. Globalização e Reestruturação Produtiva: O Fordismo e/ ou Toyotismo. *Revista de Economia Política*, vol. 19, nº 2 (74). Abril-junho/1999

há a externalização de uma parcela das atividades empresariais<sup>23</sup>, fato que demonstra ser um denominador comum tanto para as análises de apologia ou crítica ao fenômeno da terceirização.

Silva e Almeida<sup>24</sup> definem terceirização da seguinte forma:

*Terceirização é: (...) transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenha esta atividade terceirizada com sua atividade-fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando em competitividade.*

Nesse sentido acompanha Delgado<sup>25</sup>, que alude:

*[...] terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justralhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido.*

A doutrina defende a existência de duas modalidades distintas de terceirização: a terceirização interna, ou atípica, e a terceirização externa, ou clássica. Conforme leciona Gabriela Neves Delgado<sup>26</sup>, na primeira modalidade a empresa tomadora incorpora em seus quadros os trabalhadores terceirizados, ficando responsável por toda a produção e utilizando mão de obra terceirizada. Tal hipótese é regulamentada pela súmula nº 331 do TST. Já a segunda modalidade é

---

<sup>23</sup> SILVA, Ronaldo A. R. da; ALMEIDA, Myrian C. de. Terceirização e quarteirização: indicativos estratégicos para implementação. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Administração. Rio das Pedras: ANPAD, 1977

<sup>24</sup> Idem

<sup>25</sup> DELGADO, Mauricio Godinho, **Curso de Direito do Trabalho**. 1ª edição. 2002. Editora LTr, p 31

<sup>26</sup> DELGADO, Gabriela Neves. Direito Fundamental ao Trabalho Digno.



denominada de subcontratação, por ocorrer a repartição da empresa principal em múltiplas parceiras, sendo que essas são responsáveis por boa parte do ciclo produtivo<sup>27</sup>. Estão inseridos nessa modalidade os contratos de empreitada e de prestação de serviços.

Sob a ótica empresarial, a terceirização é uma forma de aumento de produtividade e redução de custos por meio do desenvolvimento de novas técnicas de administração e gestão dos negócios. Através da contratação de serviços prestados por outras empresas, a empresa tomadora dos serviços pode direcionar sua energia amplamente para sua área produtiva, dispondo de seus recursos na busca de especialização e centralização do produto final. Em consequência, a maior eficiência ocasiona um aumento do lucro por redução de custos, gerando um impulso na produção e uma melhora da qualidade do produto ou do serviço prestado.

Assim, a terceirização desponta como um fenômeno neoliberal de flexibilização da relação de trabalho no sistema capitalista a partir de transformações políticas e econômicas, apresentando o melhor resultado para as empresas na busca de redução de custos e aumento de lucro.

Entretanto, por mais que a terceirização seja considerada como um fenômeno de inovação organizacional, para os trabalhadores ela corresponde a uma maior instabilidade e a precariedade da relação de emprego<sup>28</sup>. Sob a promessa de melhoria de produtividade e eficiência, as condições de trabalho e renda do obreiro são degradadas, levando a uma “desestruturação da existência” o que leva a uma “degradação de toda a relação com o mundo e, em consequência, com o tempo e o espaço”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização: Aspectos Gerais. A Última Decisão do STF e a Súmula 331 do TST: Novos Enfoques. In: Revista Magister: Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 7, n. 40, janeiro/fevereiro de 2011

<sup>28</sup> DAU, Denise Motta. A expansão da terceirização no Brasil e a estratégia da CUT de enfrentamento à precarização do trabalho. In: DAU, Denise Motta. RODRIGUES, Iram Jácome. CONCEIÇÃO, Jefferson José da. (Org.) Terceirização no Brasil: Do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: Annablume Editora, 2009,

<sup>29</sup> BOURDIEU, Pierre. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1998,

Nesse sentido, o professor Cristiano Paixão<sup>30</sup> leciona:

*O deslocamento em relação ao tempo se dá pelo seguinte contexto. As empresas prestadoras de serviço sobrevivem a partir de contratos celebrados com terceiros. No âmbito da Administração Pública e da iniciativa privada, a forma de vinculação é a mesma: são contratos de prestação de serviço que têm duração determinada, em sua grande maioria por um ano. Nada garante a renovação desse contrato no ano seguinte ao da contratação de uma prestadora de serviços, uma outra empresa pode oferecer um ‘pacote’ mais favorável (em regra, salários mais baixos para os terceirizados). [...] O trabalhador terceirizado vê o futuro como algo aterrorizante. É quase certa a perda do emprego com o final do contrato. [...] O trabalho em atividades terceirizáveis é também carente de referências no espaço. [...] O mercado das empresas prestadoras de serviços é altamente volátil. O trabalhador não fica vinculado apenas a um “tomador”, o que chega a ser cruel: além de não pertencer aos quadros da empresa que utiliza a sua força de trabalho, o terceirizado sequer tem alguma garantia de que permanecerá – pelo reduzido período de duração do contrato – trabalhando para o mesmo “tomador”. Lembremos que a contratação de mão de obra não envolve um indivíduo determinado: o que é negociado é a força de trabalho. [...] Comprimido entre a ausência de futuro (uma espécie de não-tempo) e a incerteza sobre a localidade (uma espécie de não-espaço), o trabalhador terceirizado vai se transformando nessa mercadoria dispensável, precária e sem referências.*

Poucos são os argumentos com evidências de consequências positivas para os trabalhadores, tendendo para o lado negativo o saldo final dos efeitos da tercerização.

Um dos principais argumentos a favor é o da geração de empregos, argumento bem questionável, inclusive pelo ponto de vista lógico. O mesmo fundamento de produção somente a partir da demanda com a eliminação de estoques é aplicado ao próprio trabalhador, com consequências desastrosas ao passar a ser considerado uma mercadoria.

---

<sup>30</sup> PAIXÃO, Cristiano; LOURENÇO FILHO, Ricardo. Entre a indisponibilidade e a negociação: as normas coletivas como fontes do direito do trabalho. In: Caderno Jurídico, Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, vol. 3, nº 4, jul./ago. 2009, p. 21-23

Uma aparente abertura de novos postos de trabalho pelo fomento da atividade industrial é controversa, tendo em vista que os empregados terceirizados de hoje são os empregados efetivos de ontem, apenas sujeitos a uma nova e alterada relação de trabalho. É o que defende Delgado<sup>31</sup> ao afirmar que a terceirização não passa de um aumento da rotatividade de mão de obra com conseqüente aumento do nível de desemprego.

Objetivamente, o principal afetado pela terceirização é o trabalhador terceirizado, que vê sua categoria profissional esfacelada, passando a enfrentar dificuldades significativas de integração do empregado a empresa. Ademais, o terceirizado, em geral, labora em condições mais precárias, sem acesso ao quadro de carreira da empresa, sendo esta uma clara violação ao princípio da isonomia. É um fenômeno que afeta inclusive os trabalhadores permanentes, que observam seus salários sendo desvalorizados pela pressão que uma concorrência de uma mão obra mais barata exerce.

A desvantagem também é verificada na administração pública conforme bem retrata Alves<sup>32</sup> :

*No campo social, pode-se asseverar que a terceirização age como objeto de exclusão social e discriminação; uma vez que a contratação e remuneração diferenciada para funções e cargos equivalentes desenvolvem comparações inevitáveis entre temporários e efetivos, gerando supostos status dentro da empresa. Observe a desigualdade no tratamento e o preconceito manifestado no seguinte relato: “Os terceirizados sempre recebem menor remuneração, e têm condições de trabalho muito inferiores às dos empregados da Petrobrás. Os banheiros e vestiários colocados à disposição deles são de baixa higiene e qualidade. O transporte é feito em condições mínimas de atendimento. Apenas no último ano, a Reduc disponibilizou as instalações do seu restaurante para os empregados terceirizados. Isto só foi possível devido à redução do efetivo próprio.”. Com o testemunho dado, a intolerância oficializada e a*

---

<sup>31</sup> DELGADO, Gabriela Neves. Terceirização: paradoxo do Direito do Trabalho contemporâneo. São Paulo: LTr, 2003. p. 170-172

<sup>32</sup> ALVES, Osvaldo Nunes. **Terceirização de Serviços na Administração Pública**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054228.PDF>.

*falta de igualdade de possibilidades são perfeitamente ilustradas, eliminando todo e qualquer resquício de dúvida ou descrença.*

*Outro efeito social prático é a alienação. Segundo a doutrina do filósofo alemão Hegel, a alienação causa ao indivíduo uma percepção do mundo indiferente à consciência e sua composição é feita por coisas independentes umas das outras. Este processo sucede com alguns dos funcionários temporários, que não mais conseguem perceber o todo, apenas partes soltas e sem algum significado ou importância. Ou até mesmo, segundo o marxismo, seria uma situação presente no sistema capitalista, onde o trabalho é feito de modo separado do interesse e do conhecimento do operário; assim, ao final da produção, o trabalhador não tem consciência nem condições de acesso àquilo que produziu. Muitos empregados sublocados não sabem o que a empresa onde trabalham produz.”*

Apesar de se tratar de uma prática generalizada tanto no âmbito empresarial quanto na esfera pública, a principal fonte normativa que regulamenta as relações de trabalho - a Consolidação das Leis do Trabalho - não apresenta qualquer dispositivo que verse sobre a terceirização especificamente, prevendo somente a sub-emprego em seu texto legal.

Tema de grandes debates, inicialmente, o judiciário não considerava válida a prática da terceirização, por contrariar o modelo bilateral de contrato, os princípios trabalhistas e possibilitar a diferenciação do trabalhador no ambiente laboral. No entanto, mais recentemente o poder judiciário passou a aceitar esse processo de flexibilização como mecanismo de gestão empresarial moderno, evidenciando-se a contraposição do instituto em face aos objetivos e princípios elencados pelo Direito do Trabalho.

Inserido nesse cenário, em uma tentativa de regulamentação da terceirização, encontra-se em andamento no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.330/2004, apresentado pelo Deputado Sandro Mabel. No entanto, o projeto é alvo de muitas críticas no meio acadêmico e doutrinário, principalmente por seu caráter de ampliação da terceirização. Dentre as críticas, destacamos alguns pontos abordados

pelo grupo de pesquisa “Trabalho, Constituição e Cidadania” da Universidade de Brasília<sup>33</sup>

*“Nesses termos, o projeto de lei, ao permitir a intermediação de mão de obra, ou merchandage, ofende um dos princípios básicos da Organização Internacional do Trabalho, o de que o trabalho humano não é mercadoria, e retira do trabalhador a condição de sujeito que oferta e contrata sua mão de obra para impor a ele a condição de objeto de um contrato de prestação de serviços entre duas empresas. (...) 4. A terceirização tem sido responsável pela subjugação dos terceirizados inclusive no que toca às condições de saúde e segurança, sendo marcante o fato de que a incidência de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais entre terceirizados chega a ser 4 vezes maior que entre empregados contratados diretamente pelas empresas destinatárias finais dos seus serviços. 5. Trabalho não é custo: trabalho é meio de inserção socioeconômica e afirmação subjetiva dos seres humanos, razão porque, não se pode tolerar que, a pretexto de favorecer a geração de lucro e de reduzir indefinidamente as despesas com pessoal, as empresas forcem subcategorias de trabalhadores terceirizados, subcontratados, sub-remunerados e desprovidos de condições de saúde e segurança no trabalho. O centro do ordenamento jurídico é a pessoa humana e o pleno desenvolvimento de suas potencialidades como pessoa e cidadã, objetivo que fica inviabilizado quando o mundo do trabalho se encontra dominado por trabalhadores em condição de precariedade extrema, configurando mão de obra rotativa, descartável e desvalorizada.”*

Dessa maneira, até o presente momento a aplicação da terceirização é apenas regulamentada por Instruções Normativas, pela Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho – TST e pela OJ - 191 da SDI-1 no caso de empreitada, um dos exemplos de terceirização externa. Tais dispositivos consistem em um parco amparo normativo para contenção do crescimento da terceirização.

---

<sup>33</sup> Nota de repúdio disponível em <[http://www.fd.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1065%3Amanifesto-derepudio-ao-projeto-de-lei-nd-43302004&catid=189%3Aeventos-a-noticias-anteriores&lang=br](http://www.fd.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1065%3Amanifesto-derepudio-ao-projeto-de-lei-nd-43302004&catid=189%3Aeventos-a-noticias-anteriores&lang=br)> Acesso em junho de 2015

## 2.2. Súmula 331 do TST

Conforme já mencionado, somente em normas especiais, como a das telecomunicações, ou em artigos esparsos a terceirização é regulamentada, não havendo uma lei específica no ordenamento jurídico brasileiro que a normatize. Devido a essa carência, foi editada a súmula nº 331 pelo Tribunal Superior do Trabalho, publicada no DOU em 21 de dezembro de 1993, cancelando o Enunciado nº 256, considerado limitado e incompleto enquanto regulamentação jurídica da terceirização, tendo como objetivo central obstar a fraude por intermédio de uma contratação irregular de empregados.

Assim foi redigida a nova súmula:

*I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (lei nº 6.019, de 03/01/74)*

*II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da CR).*

*III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e subordinação direta.*

*IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666/93).*

Assim, a súmula 331 demarcou os limites para as hipóteses de terceirização lícitas permitidas no âmbito do direito do trabalho, sendo, portanto, inválidos os vínculos estabelecidos fora dessas balizas.

No campo da administração pública, a súmula também exerceu grande influência ao igualar “a disciplina das empresas estatais à das entidades da administração pública central, admitindo como lícitas as contratações de serviços de

limpeza e outras atividades de apoio (manutenção, portaria, telefonia etc)<sup>34</sup>”. Para mais, reconheceu que a ilicitude da terceirização no serviço público não enseja o reconhecimento de vínculo de emprego, em razão da exigência de concurso público.

Entretanto, a súmula ainda se silenciava quanto à responsabilidade da administração pública em casos de terceirização trabalhista. Em consequência, o inciso IV foi alterado pela resolução nº 96 do TST em 11/09/2000, dispondo da responsabilidade do Estado da seguinte forma:

*IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial. (art. 71 da Lei nº 8.666/93)*

A questão da previsão de responsabilidade do Estado nos casos de inadimplemento contratual por parte da empresa prestadora de serviços ainda é tema polêmico.

Três correntes defendem, de forma distinta, a tese da responsabilidade do Estado quanto ao pagamento das verbas trabalhistas dos contratados. A primeira corrente entende que o Estado possui responsabilidade subsidiária no caso de inadimplência da empresa prestadora de serviços, sendo esse o entendimento segundo uma análise literal da súmula nº 331, IV, do TST. Já a segunda defende a tese de litisconsórcio necessário entre o Estado e a empresa contratada, sendo a responsabilidade do Estado extracontratual e a da empresa contratual. Por último, a terceira corrente nega qualquer responsabilidade ao Estado, com fundamento no § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93, que prescreve: “A inadimplência do contratado, com referência aos encargos estabelecidos neste artigo (comerciais, trabalhistas e fiscais), não transfere à Administração Pública a responsabilidade de pagamento”<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> AMORIM, Helder Santos. Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional

<sup>35</sup> VIANA, Marcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização - Aspectos gerais. A última decisão do STF e a súmula 331 do TST. Novos Enfoques. Rev. TST, Brasília, vol. 77, no 1, jan/mar 2011

De acordo com os defensores da terceira corrente, a Administração Pública é isenta de qualquer responsabilidade trabalhista em casos de inadimplência do contratado em razão do §1º do art. 71 da Lei nº 8666/93, sob o fundamento de que a observância das regras da licitação impossibilita a posterior penalização por culpa alheia.

Esse artigo foi alvo de uma Ação Direta de Constitucionalidade, a ADC nº16, julgada constitucional pelo Superior Tribunal Federal e que será analisada adiante.

### **2.3. Lei 8666/93 e ADC 16**

No julgamento da ADC nº 16, ajuizada pelo governo do Distrito Federal apreciando a constitucionalidade do §1º do art. 71 da Lei nº 8666/93, os ministros concluíram que o referido artigo não fere a Constituição Federal e que, assim sendo, a justiça do trabalho deve observar tal dispositivo, o que impede a aplicação de responsabilidade subsidiária à Administração Pública de forma automática pelo só fato do inadimplemento dos direitos laborais por parte da empresa contratada, conforme se extraia da interpretação literal do Inciso IV da súmula 331 do TST, acima citado.

No entanto, concluíram que a constitucionalidade do artigo não afasta a possibilidade de uma interpretação sistemática com outros “dispositivos legais e constitucionais que impõem à Administração Pública contratante o dever de licitar e fiscalizar de forma eficaz a execução do contrato, inclusive quanto ao adimplemento de direitos trabalhistas, de forma que, constatada no caso concreto a violação desse dever fiscalizatório, continua plenamente possível a imputação de responsabilidade subsidiária à Administração Pública por culpa in eligendo ou in vigilando<sup>36</sup>”

A maioria dos ministros envolvidos no julgamento afirmou ser possível a compatibilidade do §1º do art. 71 com os demais dispositivos legais e constitucionais, em especial aqueles que atestam a responsabilidade fiscalizatória do ente público perante o tomador dos serviços.

---

<sup>36</sup> Idem



Esse entendimento majoritário foi exposto no pronunciamento do Ministro Relator de maneira notável<sup>37</sup>:

*Eu reconheço a plena constitucionalidade da norma, e se o tribunal a reconhecer, como eventualmente poderá fazê-lo, a mim me parece que o tribunal não pode neste julgamento impedir que a justiça trabalhista, com base em outras normas, em outros princípios e à luz dos fatos de cada causa, reconheça a responsabilidade da administração.*

Em relação ao acerto do TST ao imputar responsabilidade subsidiária ao Estado, quando configurada culpa da Administração, O Ministro Peluso<sup>38</sup> explanou:

*(...) Eu só quero dizer o que eu estou entendendo da postura da justiça do trabalho. Ela tem dito o seguinte: realmente, a mera inadimplência do contratado não transfere a responsabilidade nos termos do que está na lei, nesse dispositivo. Então esse dispositivo é constitucional. Mas isso não significa que eventual omissão da administração pública na obrigação de fiscalizar as obrigações do contratado não gere responsabilidade à administração. É outra matéria, são outros fatos, examinados à luz de outras normas constitucionais. Então, em outras palavras (...), nós não temos discordância sobre a substância da ação, eu reconheço a constitucionalidade da norma. Só estou advertindo ao tribunal que isso não impedirá que a justiça do trabalho recorra a outros princípios constitucionais e, invocando fatos da causa, reconheça a responsabilidade da administração, não pela mera inadimplência, mas por outros fatos (...).*

Dessa forma, o Julgado da ADC nº 16 demonstrou a preocupação do judiciário com as consequências, possivelmente desastrosas, do afastamento da responsabilidade do Poder Público de fiscalização dos trabalhadores terceirados. A interpretação predominante tem sua essência no princípio estrutural do Estado Democrático de Direito “que pressupõe a justa distribuição de direitos e prerrogativas na exata proporção dos deveres e atribuições imputados ao sujeito, inclusive ao Estado, noção que decorre do princípio hermenêutico da

---

<sup>37</sup> Passagem transcrita do vídeo da sessão plenária do STF, dia 24.11.10, 2º bloco, disponível em: <<http://videos.tvjustica.jus.br/>>

<sup>38</sup> Idem

proporcionalidade, à luz do qual, quanto maiores as prerrogativas, maiores são as correlatas responsabilidades<sup>39</sup>.

Portanto, a interpretação do §1º do art. 71 da lei nº 8666/93 deve ser feita conjuntamente ao vários outros dispositivos normativos que imputam o dever de fiscalizar à Administração Pública, de forma apropriada e proporcional, tendo em vista que se trata de um direito fundamental, cuja fomentação e fiscalização cabe primordialmente ao Estado, por essa ser uma das razões de sua existência.

## **2.4. Contrato de empreitada e a Oj 191 do TST**

Uma figura que em muito se assemelha a terceirização é a relação contratual denominada de empreitada, já prevista no Código Civil de 1916, sendo que muitos a consideram como uma das origens da terceirização no Direito Trabalhista do Brasil, tendo em vista sua característica de utilização de intermediação de mão de obra com consequente afastamento do vínculo empregatício.

Conforme leciona Delgado<sup>40</sup>, a empreitada é o contrato mediante o qual “uma (ou mais) pessoa(s) se compromete(m) a realizar ou mandar realizar uma obra certa e especificada para outrem, sob a imediata direção do próprio prestador, em contraponto à retribuição material predeterminada ou proporcional aos serviços concretizados”.

O contrato de empreitada difere do contrato de emprego devido à ausência do elemento subordinação, à possibilidade de o empreiteiro ser pessoa física ou jurídica e à especificidade de seu objeto, tendo em vista que o objeto de um contrato de empreitada é a realização de uma obra, enquanto que o objeto da relação de emprego é a própria atividade.

---

<sup>39</sup> VIANA, Marcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização - Aspectos gerais. A última decisão do STF e a súmula 331 do TST. Novos Enfoques. Rev. TST, Brasília, vol. 77, no 1, jan/mar 2011

<sup>40</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

A atividade de empreitada vem respaldada pelo capítulo VIII da parte especial do Código Civil, sendo classificado um contrato bilateral, oneroso, consensual e comutativo, em regra. Já na CLT, o tema é encontrado nos artigos 34, 78 e especialmente no artigo 455, que respalda a terceirização na Construção Civil:

*Art. 455 – Nos contratos de subempreitada responderá o subempreiteiro pelas obrigações derivadas do contrato de trabalho que celebrar, cabendo, todavia, aos empregados, o direito de reclamação contra o empreiteiro principal pelo inadimplemento daquelas obrigações por parte do primeiro. Parágrafo único – Ao empreiteiro principal fica ressalvada, nos termos da lei civil, ação regressiva contra o subempreiteiro e a retenção de importância a este devidas, para a garantia das obrigações previstas neste artigo.*

Assim como no caso da terceirização, a legislação é omissa, cabendo a uma OJ regulamentar a responsabilidade por inadimplência contratual. Nos artigos 610 ao 626 não se encontra nenhuma norma que discipline a responsabilidade do dono da obra com relação aos encargos trabalhistas dos empregados contratados pelo empreiteiro para a execução de determinada obra. Tal regulamentação está prevista somente na OJ 191 da SDI-1 do TST:

**191. CONTRATO DE EMPREITADA. DONO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO CIVIL.**

**RESPONSABILIDADE. (nova redação) - Res. 175/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011**

*Diante da inexistência de previsão legal específica, o contrato de empreitada de construção civil entre o dono da obra e o empreiteiro não enseja responsabilidade solidária ou subsidiária nas obrigações trabalhistas contraídas pelo empreiteiro, salvo sendo o dono da obra uma empresa construtora ou incorporadora.*

Diante do exposto, verifica-se que diversos questionamentos, como “até onde vai a responsabilidade do dono da obra” ou “a pessoa jurídica pode ser considerada mera dona da obra” permanecem sem uma clara resposta, principalmente devido à falta de legislação específica. O que tem se observado é uma resposta do judiciário a cada caso concreto, subjetivando assim uma questão de interesse público e que carece de maior análise

### **CAPÍTULO 3: ANÁLISE DE CASO**

No presente trabalho, optou-se pela análise de um caso concreto, julgado pelo Tribunal Superior do Trabalho em 12/02/2015. Dentro de um universo de inúmeros processos na Justiça do Trabalho relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida, o caso apresentado foi escolhido através de uma pesquisa de jurisprudência do termo “Minha Casa Minha Vida, Responsabilidade Subsidiária Estado” no sítio eletrônico do TST.

Os critérios de escolha adotados foram a data do julgamento e a representatividade do acórdão em relação a jurisprudência majoritária do tribunal, uma vez que o caso selecionado expõe o entendimento pacificado pela SDI-1 do TST quanto à responsabilidade do Estado por créditos trabalhistas em caso de inadimplemento do prestador do serviço contratado na esfera do PMCMV, ponto escolhido para análise neste trabalho.

O caso escolhido para estudo foi uma reclamação trabalhista proposta por Robson Junho Cardoso Castro movida em face de K.S. Gaunais e Caixa Econômica Federal perante à Vara do Trabalho da Comarca de Abaetetuba/PA.

Em sua inicial, o reclamante afirmou que foi contratado na função de servente de obras, tendo sido posteriormente dispensado sem, no entanto, receber as devidas verbas rescisórias. Alegou também que a segunda reclamada deveria responder subsidiariamente pelo crédito do reclamante nos moldes da súmula 331 do TST, tendo em vista que a primeira reclamada prestava serviços para a segunda, configurando-se, portanto, enquanto tomadora de serviços, uma vez que executavam a construção de casas do Programa Minha Casa Minha Vida.

A segunda reclamada contestou no sentido de que o serviço contratado se enquadraria como serviço de empreitada, devendo ser aplicada a hipótese prevista na OJ - 191 da SDI-1, afastando a responsabilidade da Caixa ao considerá-la dona da obra. Ademais, aduziu ser vedada a responsabilidade do Estado por força do art. 71, §1 da lei nº 8666/93, julgada constitucional na ADC 16.

A decisão de primeira instância condenou ao pagamento das verbas pleiteadas e declarou a responsabilidade da segunda reclamada sob o argumento de que a Caixa atua como operadora do sistema de moradias populares, se beneficiando do trabalho executado na obra e por consequente, atrai a aplicabilidade da súmula 331 do TST.

Sob os mesmos argumentos, foram interpostos Recurso Ordinário e Recurso de Revista pela Caixa Econômica Federal objetivando a reforma da sentença para afastar sua responsabilidade. Dessa forma a ação chegou ao Tribunal Superior do Trabalho.

Na última instância da Justiça do Trabalho, o tribunal afastou a responsabilidade subsidiária da seguinte forma:

*Com efeito, discute-se nos autos se a Caixa Econômica Federal, encarregada da operacionalização do Programa de Arrendamento Residencial, por meio da Lei nº 10.188/01, é responsável subsidiária pelas obrigações contraídas pelas empresas responsáveis pela construção de moradias destinadas à população de baixa renda. Dispõe o art. 2º do mencionado diploma legal que, “para a operacionalização do Programa instituído nesta Lei, é a CEF autorizada a criar um fundo financeiro privado com o fim exclusivo de segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa”. Conforme estabelece o art. 2º, §§ 1º e 3º, da Lei nº 10.188/01, o citado fundo é subordinado à fiscalização do Banco Central do Brasil e totalmente dissociado do patrimônio da Caixa Econômica Federal, tanto que há expressa disposição no sentido de que “o saldo positivo existente ao final do Programa será integralmente revertido à União” (art. 3º, § 4º). Note-se que a Caixa Econômica Federal não se qualifica como empresa construtora ou incorporadora. Sua atividade fim se distancia destas. No caso, encontra-se apenas na condição de financiadora de moradias a pessoas de baixa renda, razão pela qual se afigura incabível qualquer responsabilidade pelas obrigações trabalhistas próprias do empregador. É evidente que a CEF, no caso, não se classifica como tomadora de serviços, porque o trabalho prestado pelos empregados das empresas construtoras não a beneficiava, ela apenas viabilizou o programa do Governo Federal e financiou o empreendimento. Assim, não estamos diante de terceirização de mão de obra levada a efeito pela Administração Pública Indireta, para*

*atingir alguma finalidade voltada para si mesma. Nessa esteira, efetivamente, não se há de falar em responsabilidade subsidiária da Caixa, porquanto a Lei nº 10.188/01, ao atribuir à segunda-reclamada a operacionalização do Programa de Arrendamento Residencial, teve por escopo apenas tornar viável programa do Governo Federal de construção de moradias populares. Inaplicável, na situação, a Súmula nº 331, IV e V, do TST. Logo, procede o inconformismo da recorrente, visto que a conclusão estabelecida pelo Tribunal Regional diverge do posicionamento estabelecido por esta Corte Trabalhista. Com fulcro no art. 896, “a”, da CLT, conheço do recurso de revista neste ponto, por má-aplicação da Súmula nº 331, V, do TST.*

Conforme se extrai da decisão transcrita, o principal argumento levantado pelo tribunal é o de que a Caixa Econômica Federal, em tal situação, limita-se a administrar o sistema e subsidiar a construção de moradias populares e que, por esse motivo, não é possível atribuir-lhe a responsabilidade subsidiária pelo pagamento de créditos trabalhistas.

Apesar da divergência jurisprudencial encontrada em diversos outros julgados, principalmente no que concerne as instâncias inferiores da Justiça do Trabalho, o Tribunal Superior do Trabalho pacificou o entendimento no sentido de que a Caixa participa como mera gestora e financiadora do programa, não sendo, portanto, caso de terceirização, argumento que mostra-se suficiente para afastar qualquer questionamento acerca da responsabilidade do ente público, encerrando a discussão sem adentrar em vários outros relevantes aspectos como, por exemplo, os que foram abordados no julgamento da ADC nº16 retratados nos Capítulo 2.

Entretanto, tal questão pode ser analisada e questionada sob diversos prismas. Antes de passarmos para a análise de alguns desses pontos, inicialmente, cabe ressaltar que as normas enquanto relações sociais existem na medida em que se impõem em determinado tempo e espaço, não existindo uma verdade abstrata ou a correta interpretação da norma. A fronteira da legalidade é aquela que se impõe

pelos agentes que disputam a interpretação dos textos e desse modo constituem a regra<sup>41</sup>.

O primeiro ponto a ser polemizado é a classificação das contratações no âmbito do programa como casos de terceirização. Consoante com o exposto no Capítulo 2, a Caixa Econômica Federal é responsável por selecionar empresas para a construção de casas populares, firmando um contrato de empreitada, tendo em vista que o objeto contratado é a entrega de obra certa.

Conforme lecionam Márcio Túlio Viana, Gabriela Neves Delgado e Helder Santos Amorim<sup>42</sup> a modalidade externa de terceirização particiona a empresa em principal (grande empresa) e múltiplas parceiras, sendo que essas são responsáveis por boa parte do ciclo produtivo e utilizam, muitas vezes, os mesmos trabalhadores que foram demitidos da grande empresa. Exemplificando, Viana cita a fábrica da Fiat em Melfi, Itália, “que reúne num mesmo e imenso parque os seus principais fornecedores. Nessa hipótese, a terceirização externa quase se confunde com a interna: operários da empresa-mãe podem cruzar a qualquer momento com seus vizinhos terceirizados”<sup>43</sup>.

De maneira semelhante à indústria automobilística, a construção civil é uma indústria de montagem, onde a construção é feita por partes que demandam uso de equipamentos e mão de obra específica. Cada empregado é contratado para laborar em determinada área, como terraplanagem, fundação ou acabamento, sendo raros os casos em que empreiteiras mantêm trabalhadores fixos em seus quadros.

Tal realidade se enquadra seguramente no conceito de terceirização externa. O ato de contratar empreiteiros é algo inerente ao ramo da construção civil e o que atualmente é classificado como terceirizar é uma prática adotada a muitos anos perante outra nomenclatura na construção civil, sendo dificultoso separar os dois institutos em virtude de pequenas disparidades. Portanto, apesar de sua raiz

---

<sup>41</sup> FILGUEIRAS, Vitor. Estado e direito do trabalho no Brasil: regulação do emprego entre 1988 e 2008. Salvador, UFBA, 2012. Disponível em: <http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br>

<sup>42</sup> VIANA, Márcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização: Aspectos Gerais. A Última Decisão do STF e a Súmula 331 do TST: Novos Enfoques. In: Revista Magister: Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 7, n. 40, janeiro/fevereiro de 2011.

<sup>43</sup> Idem.

específica oriunda do Direito Civil, é possível verificar, segundo a doutrina do Direito do Trabalho, a flexibilização dos contratos de trabalho nas empreitadas através de terceirização, sendo intrincado afastar tal instituto no caso apresentado para análise.

Conforme já relatado, a única regulamentação existente quanto à terceirização externa está na OJ - 191 da SDI-1 que afirma não ser responsável o dono da obra pelas obrigações trabalhistas contraídas pelo empreiteiro, salvo sendo o dono da obra empresa construtora ou incorporadora. Ultrapassada a questão da classificação como terceirização, outra problemática surge na aplicação dessa Orientação Jurisprudencial ao caso levantado. Considerando a Caixa Econômica como dona da obra nos empreendimentos imobiliários do Programa Minha Casa Minha Vida, esta estaria isenta de qualquer responsabilização. No entanto, este entendimento é especialmente controverso.

A verossímil intenção do jurista ao elaborar a citada orientação jurisprudencial foi proteger as pessoas físicas que procederam à construção ou reforma com finalidade exclusivamente domiciliar e não econômica, por não possuírem condições de acompanhar o atendimento dos deveres trabalhistas do mesmo modo que os empreiteiros. Portanto, a citada OJ não pode ser utilizada como exceptivo legal para que pessoas jurídicas de grande porte se furem do cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa prestadora.

Mesmo por uma análise do viés econômico, a responsabilidade não poderia ser afastada pela ausência da intenção de lucro por parte do Estado, pois o que interessa ao Direito do Trabalho é o proveito que a tomadora dos serviços obteve com a força de trabalho do obreiro na realização de seus objetivos institucionais. Ademais, a mensuração da responsabilidade subsidiária pelo lucro é inconcebível na atual evolução doutrinária do Direito do Trabalho, pois tal responsabilidade inexistiria quando houvesse prejuízo.

Esse mesmo sentido de interpretação da OJ - 191 foi seguido pelo Enunciado 13 aprovado na 1º Jornada de Direito Material e Processual da Justiça do Trabalho, realizada em 2007:

*DONO DA OBRA. RESPONSABILIDADE. Considerando que a responsabilidade do dono da obra não decorre simplesmente da lei em*



*sentido estrito (Código Civil, arts. 186 e 927) mas da própria ordem constitucional no sentido de se valorizar o trabalho (CF, art. 170), já que é fundamento da Constituição a valorização do trabalho (CF, art. 1a, IV), não se lhe faculta beneficiar-se da força humana despendida sem assumir responsabilidade nas relações jurídicas de que participa. Dessa forma, o contrato de empreitada entre o dono da obra e o empreiteiro enseja responsabilidade subsidiária nas obrigações trabalhistas contraídas pelo empreiteiro, salvo apenas a hipótese de utilização da prestação de serviços como instrumento de produção de mero valor de uso, na construção ou reforma residenciais.*

Por outro lado, a análise da exceção contida na parte final na OJ também suscita questionamentos. Nos termos da Lei 10.188/2001, que criou o Programa de Arrendamento Residencial "PAR", precursor do PMCMV, a Caixa Econômica Federal tem como responsabilidade expressa no parágrafo 1º do artigo 1º dessa lei especial, a atribuição de "operacionalização do programa", competindo-lhe, nos termos do parágrafo único do artigo 4º, "as operações de aquisição, construção, recuperação, arrendamento e venda de imóveis". Assim sendo, muito embora esta situação não se aperfeiçoe aos fins sociais do ente da administração indireta, de acordo com a legislação especial, esta é responsável por atuar como agente imobiliário, sendo empresa responsável, por atribuição do Governo Federal, pela atuação como operadora do sistema de moradias populares. Segundo esta análise, a Caixa se enquadraria na exceção disposta na OJ - 191, devendo, portanto, responder subsidiariamente.

O ponto abordado acerca das responsabilidades das instituições financeiras inseridas no Programa se apresenta, inclusive, sob dois aspectos, como o principal argumento para contraposição ao entendimento adotado pelo Tribunal Superior do Trabalho de que a Caixa não possui responsabilidade por ser mera gestora do fundo de financiamento. Acerca das atribuições, dispõe a Portaria do Ministério das Cidades n. 465, de 03 de outubro de 2011<sup>44</sup>, na seguinte forma:

---

<sup>44</sup> [http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Legislacao\\_FAR.pdf](http://www.caixa.gov.br/downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Legislacao_FAR.pdf) Acesso em Junho de 2015

- a) definir, com base nas diretrizes gerais fixadas e demais disposições desta Portaria, os critérios técnicos a serem observados na aquisição e alienação dos imóveis;*
- b) adquirir as unidades habitacionais destinadas à alienação, em nome do FAR;*
- c) analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão;*
- d) contratar a execução de obras e serviços considerados aprovados nos aspectos técnicos e jurídicos, e observados os critérios estabelecidos nesta Portaria;*
- e) responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários do Programa os imóveis produzidos;*
- f) adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver intermediado;*
- g) observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere aos impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação - SFH; e*
- h) providenciar o cadastramento dos beneficiários do Programa no Cadastro Nacional de Mutuários - CADMUT e solicitar ao Poder Público o cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais - CADÚNICO.*
- i) comunicar formalmente aos entes públicos que firmaram os respectivos Instrumentos de Compromisso, em no máximo trinta dias contados da data da contratação da operação, o cronograma de início e conclusão da execução de obras e serviços, incluída a sua legalização.*

Dentre as atribuições, destaca-se a análise da viabilidade técnica e jurídica dos projetos, a responsabilização pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários do Programa os imóveis produzidos, e, especialmente, o acompanhamento da execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão.

Conforme se extrai da portaria e da cartilha apresentada no capítulo 2 (pág. 10), a Caixa possui como uma de suas obrigações a fiscalização, estando a

liberação dos recursos atrelada ao cronograma da obra e ocorrendo somente após vistorias mensais dos engenheiros para verificar o avanço físico do empreendimento.

Tais atribuições especificadas pela norma destoam do caráter de mero gestor de fundo financeiro atribuído pelo Tribunal Superior do Trabalho a Caixa Econômica Federal. O art. 71 da Lei de Normas Gerais de Direito Financeira, Lei 4.320/64 que estabelece as normas gerais de direito financeiro, dispõe:

*Art. 71 - Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*

Qualquer fundo público deve ter a finalidade de alcançar um objetivo específico que justifique a sua realização, ou seja, é conceituado como “toda reserva de receita para aplicação determinada em lei” conforme nos ensina Hely Lopes Meyrelles<sup>45</sup>. Não há um consenso entre a doutrina acerca da existência de personalidade jurídica dos fundos, porém a corrente majoritária defende que estes não são titulares de direitos ou sujeitos de obrigações e, por isso, não podem ser sujeitos ativos ou passivos em uma relação processual.

Assim sendo, na ausência de capacidade processual ativa dos fundos financeiros, entende-se que a titularidade de direitos e deveres recai para o ente responsável pelo fundo financeiro. Por consequência, a autorização para a criação de um fundo específico para a construção e reforma de moradia não afastaria as responsabilidades atribuídas à Caixa pela legislação específica e, tampouco, desconfiguraria a relação de trabalho existente. Ainda que a Caixa fosse considerada como mero gestor de repasse financeiro, a responsabilidade não se extinguiria, pois a titularidade repassaria à União na condição de criadora do programa e detentora dos recursos repassados ao fundo.

Já acerca da obrigatoriedade de fiscalização mencionada e a consequente responsabilização caso verificada sua ausência, observa-se que todo o exposto encontra respaldo no julgamento da ADC nº16. De acordo com a decisão, a

---

<sup>45</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Finanças Municipais. Editora Revista dos Tribunais, 1979.

ausência de fiscalização ou a fiscalização insuficiente implica na inadimplência do ente público contratante para com o seu dever de tutela, dever decorrente da sua própria condição de Administração Pública. Verificado o nexo causal entre a inadimplência da Administração Pública em fiscalizar eficientemente e a inadimplência trabalhista da empresa contratada, tem-se configurado naturalmente a culpa em *eligendo ou in vigilando*.

As consequências desastrosas que poderiam advir, caso afastada a responsabilidade do Poder Público pela fiscalização dos direitos dos trabalhadores terceirizados foram abordadas na fala do Ministro Gilmar Mendes<sup>46</sup>:

*Bem verdade que os conflitos que têm sido suscitados pelo TST fazem todo o sentido e talvez exijam dos órgãos de controle, seja TCU, seja Tribunal de Contas do estado, os responsáveis pelas contas dos municípios, que haja realmente fiscalização, porque realmente o pior dos mundos pode ocorrer para o empregado que presta o serviço. A empresa recebeu, certamente recebeu da administração, mas não cumpriu os deveres elementares, então essa decisão continua posta. Foi o que o TST de alguma forma tentou explicitar ao não declarar a inconstitucionalidade da lei e resgatar a ideia da súmula, mas que haja essa culpa in vigilando é fundamental (...). Nós tivemos até esse caso aqui mesmo na administração do tribunal, né? (...). Talvez aqui reclame-se normas de organização e procedimento por parte dos próprios órgãos que têm que fiscalizar, que inicialmente são os órgãos contratantes, e depois os órgãos fiscalizadores, de modo que haja talvez até uma exigência de demonstração de que se fez o pagamento, o cumprimento, pelo menos das verbas elementares, o pagamento de salário, o recolhimento da previdência social e do FGTS.*

Apesar de refutarem a relação entre terceirização e a precarização, uma prática rotineira de empresas é a busca da transferência das responsabilidades trabalhistas. Ao flexibilizar as relações trabalhistas, a terceirização acaba por autorizar o tomador a obter o serviço e transferir a responsabilidade a terceiros, sem que precise assumir compromisso pelo inadimplemento dos encargos trabalhistas. Há uma transferência da responsabilidade pelos riscos do processo de sua atividade

---

46 Passagem transcrita do vídeo da sessão plenária do STF, dia 24.11.10, 2º bloco, disponível em: <<http://videos.tvjustica.jus.br>

para empresas que nem sempre possuem condições econômicas e tecnológicas para gerenciá-los<sup>47</sup>.

Na Administração Pública, a ocorrência do fenômeno da terceirização foi justificado sob o argumento de que essa forma de relação laboral potencializa a eficiência nos diversos setores do Estado e amplia a mão de obra sem ocasionar um inchaço da máquina estatal, evitando o aumento dos gastos e das responsabilidades do Poder Público. No entanto, tem sido uma prática recorrente com o intuito de desvincular a Administração das ilegalidades e abusos realizados pelo empregado, pois esta se afasta da relação para manter uma denominada pureza de imagem.

Assim sendo, o afastamento da responsabilidade do Estado em relação aos trabalhadores terceirizados do Programa Minha Casa Minha Vida por parte dos tribunais de justiça se demonstra especialmente desastroso devido à amplitude do programa e o elevado número de trabalhadores empregados na construção de moradias.

Na prática, o enunciado da súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, utilizado como regulamentação da terceirização no Brasil, tem sido empregado para julgar a terceirização como fato consumado ao invés de impedi-la, tendo em vista os inúmeros prejuízos gerados ao trabalhador. O entendimento do TST adotado no caso aqui retratado, ao retirar a proteção aos créditos trabalhistas provida pela responsabilização subsidiária, corrobora ainda mais para o agravamento da situação, destoando seguramente dos princípios constitucionais e do direito do trabalho.

Nosso ordenamento jurídico consagrou a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da República, os quais instituem como objetivo da República construir uma sociedade livre, justa e solidária. Ainda que o STF no Julgamento da ADC nº16 não tenha enfrentado a questão da responsabilidade pelos direitos dos trabalhadores terceirizados sob o enfoque dos direitos fundamentais, a corte preservou as condições necessárias para

---

47 DRUCK, Graça. FRANCO, Tânia. Terceirização e precarização: o binômio anti-social em indústrias

que a Justiça do Trabalho interprete as normas jurídicas em apreço com o dever estatal de proteção aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

Em suma, neste caso destacado e nos demais, o papel do Judiciário deve ser o de garantir a aplicação dos direitos trabalhistas e a defesa dos direitos fundamentais, devendo conduzir suas decisões, seus discursos e a resolução de silêncios normativos tendo como primazia a dignidade da pessoa humana.

## CONCLUSÃO

A constitucionalização dos direitos sociais à moradia e ao trabalho representa uma continuação da busca pelo respeito aos direitos humanos que vem sendo construída nas últimas décadas. A configuração de um Estado Democrático de Direito, tem ensejado o entendimento no sentido da obrigatoriedade da fomentação e da fiscalização dos direitos fundamentais, seja pela esfera legislativa, executiva ou judiciária.

Nesse contexto, o programa Minha Casa Minha Vida como política pública se apresenta como importante investida de efetivação do direito fundamental à moradia. No entanto, tendo em vista a ausência de hierarquização entre os direitos fundamentais, sua correta implementação está condicionada à observância dos demais direitos, e em especial, do direito fundamental ao trabalho digno.

No entanto, o direito fundamental ao trabalho digno tem sido reiteradamente desrespeitado pela utilização, nos contratos de trabalho efetuados no âmbito do programa, do modelo trilateral de relação de trabalho conhecido como terceirização, modelo de flexibilização da relação de trabalho que provoca uma ruptura com o princípio da proteção ao emprego, mediante constantes alterações nos contratos de trabalho, com a depreciação dos direitos dos obreiros<sup>48</sup>.

A situação se torna ainda mais prejudicial ao trabalhador ao eximir a responsabilidade da Administração Pública nos casos do não cumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora dos serviços, criando-se uma situação jurídica de desamparo aos obreiros e de restrições das garantias trabalhistas dos empregados terceirizados.

Assim sendo, diante das informações expostas e da constatação do parco amparo normativo, buscou-se demonstrar a importância da aplicação, no âmbito judiciário, dos direitos trabalhista em consonância com seus princípios e a

---

48 DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. Op. Cit., p. 428

Constituição, destacando-se o papel fundamental da responsabilização subsidiária por créditos trabalhistas atribuída ao Estado pela Súmula 331 do TST na efetivação do direito fundamental ao trabalho digno.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de Serviços na Administração Pública. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054228.PDF>.

AMORIM, Helder Santos. Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucionária

BITTAR, Eduardo C. B. Direitos Fundamentais. In Comentários à Constituição Federal de 1988./ Coordenadores científicos Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber Moura Angra. R.J.: Forense, 2009. p. 51.

BOURDIEU, Pierre. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1998,

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. P.515.

DAU, Denise Motta. A expansão da terceirização no Brasil e a estratégia da CUT de enfrentamento à precarização do trabalho. In: DAU, Denise Motta. RODRIGUES, Iram Jácome. CONCEIÇÃO, Jefferson José da. (Org.) Terceirização no Brasil: Do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: Annablume Editora, 2009,

DELGADO, Gabriela Neves. Direito Fundamental ao Trabalho Digno.

DELGADO, Gabriela Neves. Terceirização: paradoxo do Direito do Trabalho contemporâneo. São Paulo: LTr, 2003. p. 170-172

DELGADO, Mauricio Godinho, Curso de Direito do Trabalho. 1ª edição. 2002. Editora LTr, p 31

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização: Aspectos Gerais. A Última Decisão do STF e a Súmula 331 do TST: Novos Enfoques. In: Revista Magister: Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 7, n. 40, janeiro/fevereiro de 2011

DELGADO, Gabriela Neves. Direito Fundamental ao Trabalho Digno. São Paulo: LTr, 2006, p. 207

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas Públicas e terceiro setor. In: FORTINI, Cristina, Julio Cesar dos Santos DIAS. Maria Tereza Fonseca (Org). Políticas Publicas possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum. Belo Horizonte: Fórum. 2008.p. 286.

DRUCK, Maria da Graça. Globalização e Reestruturação Produtiva: O Fordismo e/ ou Toyotismo. Revista de Economia Política, vol. 19, nº 2 (74). Abril-junho/1999

DRUCK, Graça. FRANCO, Tânia. Terceirização e precarização: o binômio anti-social em indústrias

FILGUEIRAS, Vitor. Estado e direito do trabalho no Brasil: regulação do emprego entre 1988 e 2008. Salvador, UFBA, 2012. Disponível em: <http://indicadoresderegulacaodoemprego.blogspot.com.br>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil em 2007. Relatórios de pesquisa, Belo Horizonte, 2007

GIOVANNI, G. di. As estruturas elementares das políticas públicas. NEPP - Cadernos de pesquisa. N. 82, 2009.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e luta pela moradia. São Paulo: Loyola, 1991.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público

MEIRELLES, Hely Lopes. Finanças Municipais. Editora Revista dos Tribunais, 1979.

NETO, Vicente Correia Lima; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. Nota Técnica: Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012). P.10

OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto. Indicadores Sociais Municipais - Censo demográfico de 2010

PAIXÃO, Cristiano; LOURENÇO FILHO, Ricardo. Entre a indisponibilidade e a negociação: as normas coletivas como fontes do direito do trabalho. In: Caderno Jurídico, Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, vol. 3, nº 4, jul./ago. 2009, p. 21-23

RUA, D G, M. Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a La Gerencia Social em Brasil. Banco Interamericano Para o Desenvolvimento Social – INDES, 1997

SANTOS, Fernando Ribeiro dos. O emprego da análise de stakeholders em um plano estratégico para a gestão da mobilidade sustentável: estudo de caso do Campus da Universidade de Brasília. [Distrito Federal] 2008

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. Políticas públicas - coletânea Org. de Enrique Saraiva e Elizabeth Ferrarezi. Brasília. ENAP, 2006.

SILVA, Ronaldo A. R. da; ALMEIDA, Myrian C. de. Terceirização e quarteirização: indicativos estratégicos para implementação. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa Em Administração. Rio das Pedras: ANPAD, 1977

VIANA, Marcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização - Aspectos gerais. A última decisão do STF e a súmula 331 do TST. Novos Enfoques. Rev. TST, Brasília, vol. 77, no 1, jan/mar 2011

VILLAÇA. F. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo: Global, 1986.